

# **К ВОПРОСУ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

*Задорина Мария Андреевна*

*ассистент, аспирант кафедры государственного и муниципального  
управления ИГУП,*

*Уральский федеральный университет, г. Екатеринбург*

*E-mail: [zadorina@bk.ru](mailto:zadorina@bk.ru)*

*Томилова Елена Эдуардовна*

*студент ВШЭМ,*

*Уральский федеральный университет, г. Екатеринбург*

*E-mail: [lenuska.tomilova@yandex.ru](mailto:lenuska.tomilova@yandex.ru)*

## **АННОТАЦИЯ**

Статья посвящена вопросам осуществления уполномоченными государственными органами власти субъекта Российской Федерации деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений организациями, осуществляющими образовательную деятельность по реализации образовательных программ начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования, законодательства Российской Федерации об образовании. Особое внимание уделяется организационно-правовым особенностям осуществления федерального государственного надзора в сфере образования за деятельностью образовательных организаций. Авторы рассматривают наиболее типичные нарушения, которые можно выявить в результате проверок по соблюдению общеобразовательными организациями законодательства Российской Федерации в сфере образования.

## **ABSTRACT**

The paper deals with the implementation of activities to prevent, detect and suppress violations of the law of the Russian Federation in the field of education. These activities are realized by the authorized public authorities of the constituent entity of the Russian Federation, that supervise the educational organizations, that implement educational programs of primary general, basic general and (or) secondary general education. Particular attention is paid to the organizational and legal aspects of the implementation of the federal

state supervision in the field of education (surveillance the activities of educational organizations). The authors consider the most common disorders that can be identified as a result of inspections related to compliance of legal requirements of the Russian Federation in the field of education by educational organization.

Ключевые слова: государственный надзор в сфере образования; общеобразовательная организация; обучающийся; образовательная программа; образовательная деятельность.

Keywords: state supervision in the field of education; educational organization; student; educational programme; educational activity.

В настоящее время деятельность образовательных организаций строго регламентируется не только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но и обширной массой подзаконных нормативных правовых актов. Образовательные организации обязаны соблюдать права и свободы как обучающихся и их родителей (законных представителей), так и своих работников, обеспечивать реализацию образовательных программ в полном объеме в рамках действующего законодательства в сфере образования.

Напомним, что образовательные организации, являясь некоммерческими организациями, осуществляют образовательную деятельность – деятельность по реализации образовательных программ – в качестве основного вида деятельности на основании лицензии и в соответствии с теми целями, ради достижения которых они созданы. Образовательная программа представляет собой комплекс основных характеристик получаемого образования (объем, содержание, планируемые результаты), форм аттестации, организационных и педагогических условий. Образовательная программа, согласно законодательству, состоит из учебного плана, рабочих программ учебных предметов, курсов или дисциплин (модулей), календарного учебного графика, методических и оценочных материалов и иных компонентов [2]. Таким образом, лицом, осваивающим ту или иную образовательную программу, является обучающийся. Образовательные программы дифференцируются в зависимости от вида (например, общее, профессиональное и дополнительное образование) и уровня образования (например, общее образование имеет четыре

уровня – дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование). Исходя из того, реализация какой образовательной программы является основной целью их деятельности, образовательные организации делятся на различные типы.

В рамках данной статьи остановимся подробнее на общеобразовательных организациях, которые в качестве основной цели своей деятельности осуществляют реализацию образовательных программ начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования.

Как известно, в целях соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность (независимо от вида, уровня образования, типа самой организации, а также и реализуемой образовательной программы), обязательных требований законодательства об образовании, уполномоченные органы власти осуществляют федеральный государственный надзор в сфере образования, который представляет собой деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства в сфере образования посредством организации и проведения проверок организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по устранению и (или) пресечению последствий выявленных нарушений выше указанных требований [2].

Федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью общеобразовательных организаций осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые реализуют переданные Российской Федерацией полномочия. Уполномоченный орган власти субъекта Российской Федерации исполняет государственную функцию по федеральному государственному надзору в сфере образования в отношении тех организаций, которые осуществляют образовательную деятельность на территории данного субъекта. Финансовое обеспечение осуществления данных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Остановимся подробнее на организационно-правовых особенностях осуществления федерального государственного надзора в сфере образования, характерных для всех образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности и не являющихся субъектами малого предпринимательства или микропредприятиями.

В соответствии с правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций [3], в субъектах Российской Федерации разрабатываются соответствующие регламенты по исполнению государственной функции – федерального государственного надзора в сфере образования. Как было сказано ранее, в рамках исполнения государственной функции, уполномоченным органом проводятся плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки осуществляются на основании ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [4]. Внеплановые проверки, как правило, осуществляются с целью контроля за соблюдением законодательства об образовании, выполнением предписаний об устранении нарушений законодательства об образовании, составленных по итогам плановых проверок, а также в рамках проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни и здоровью граждан, ликвидацией последствий такого вреда. Плановые и внеплановые проверки могут проводиться в выездной или документарной форме. В первом случае должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, осуществляет выезд в образовательную организацию, во втором – образовательная организация самостоятельно предоставляет необходимые для проведения проверки документы.

Основанием для проверки является соответствующий приказ органа власти, исполняющего государственную функцию по федеральному государственному надзору в сфере образования. Срок проведения каждой проверки (независимо от формы и вида) в отношении образовательных организаций не может превышать двадцать рабочих дней (с даты начала каждой проверки до даты составления акта проверки) [1].

Задачами плановой проверки являются:

- 1) установление соответствия (несоответствия) содержания локальных актов образовательной организации законодательству Российской Федерации в сфере образования;
- 2) установление соблюдения (несоблюдения) образовательной организацией законодательства Российской Федерации в сфере образования;

3) выявление нарушений и недостатков в деятельности образовательной организации.

Основной задачей внеплановой проверки чаще всего является установление факта исполнения (неисполнения) предписания об устранении нарушений. Приказ о внеплановой проверке готовится не позднее семи рабочих дней с момента наступления основания для проведения данной проверки. Уведомление о проведении внеплановой проверки, например, связанной с истечением срока исполнения предписания подготавливается в течение одного рабочего дня после подписания соответствующего приказа. Образовательной организации направляется уведомление и копия приказа о проверке не менее чем за двадцать четыре часа до даты ее проведения (любым доступным способом, включая рассылку по электронной почте).

Приказ о проведении плановой проверки подготавливается за двадцать рабочих дней до дня проведения проверки, в течение трех рабочих дней после подписания приказа осуществляется подготовка уведомления о проведении данной проверки. Не позднее чем за пятнадцать рабочих дней до даты начала проверки образовательной организации направляется уведомление и копия приказа о проверке заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. В исключительных случаях, информирование образовательной организации о предстоящей проверке может быть осуществлено не позднее чем за пять рабочих дней до даты начала проверки любым иным доступным способом, включая отправку по электронной почте.

По итогам проведения той или иной проверки составляется акт о проверке (в двух экземплярах – один из них передается или направляется руководителю образовательной организации, в отношении которой была проведена проверка), в котором фиксируются результаты данной проверки: выявление или не выявление нарушений законодательства об образовании; установление факта исполнения или неисполнения предписания. В случае выявления нарушений, выдается предписание с указанием срока устранения выявленных нарушений, который не может превышать шести месяцев. Предписание, как и акт проверки, направляется в образовательную организацию [1].

В ходе проверки проводится не только анализ документов и материалов, характеризующих деятельность организации (в том числе локальных и

индивидуальных правовых актов), по вопросам, подлежащим проверке, но и анализ наличия и достоверности информации, размещенной образовательной организацией на ее официальном сайте в сети «Интернет».

Уполномоченный орган власти субъекта Российской Федерации в рамках проведения федерального государственного надзора в сфере образования заранее уведомляет образовательную организацию о документах, представление которых образовательной организацией необходимо для достижения целей и задач проведения проверки. К таким документам относятся локальные нормативные акты и иные документы организации, в том числе: документы по реализации прав участников образовательного процесса (правила внутреннего трудового распорядка, правила внутреннего распорядка обучающихся, локальные акты, регламентирующие деятельность коллегиальных органов управления организации, осуществляющей образовательную деятельность); документы по оказанию платных образовательных услуг (локальный акт, договор с потребителями услуг, образовательные программы, учебный план, календарный учебный график, расписание занятий); документы, регламентирующие организацию и осуществление образовательного процесса (календарный учебный график, учебный план, расписание занятий на текущий учебный год); документы, регламентирующие прием, перевод, отчисление обучающихся (локальные нормативные акты, приказы о зачислении, отчислении).

Особенности осуществления федерального государственного надзора в сфере образования за деятельностью общеобразовательных организаций можно наблюдать сквозь призму выработанного в ходе многочисленных проверок массива нарушений данными организациями требований законодательства об образовании. Практически ни одна проверка не обходится без предписания. Из года в год от проверки к проверке в локальных актах общеобразовательных организаций выявляются несоответствия законодательству. Данная ситуация вызвана тем, что общеобразовательные организации еще не адаптировались к новым правовым реалиям. Во многих из них отсутствуют специалисты в области права. Более того, должности юристов в школах – редкость. Сопутствующим фактором является отсутствие в квалификационных требованиях к руководителям общеобразовательных организаций высшего юридического образования, что гарантировало бы достаточную правовую культуру

для принятия локальных актов, соответствующих нормам законодательства об образовании. Кроме того, не предусмотрены государственные услуги по консультированию и правовой помощи, оказываемой органами власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного надзора в сфере образования, образовательным организациям. В рамках приема граждан или рассмотрения обращений повысить правовую грамотность руководства и сотрудников общеобразовательных организаций представляется мало возможным.

Рассмотрим наиболее типичные нарушения, которые можно выявить в результате проверок по соблюдению общеобразовательными организациями законодательства Российской Федерации в сфере образования.

Наиболее распространенным является нарушение части 1 статьи 30 Федерального закона РФ от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – закон), поскольку в локальных актах о коллегиальных органах управления общеобразовательных организаций часто не установлен порядок их (органов) выступления от имени образовательной организации, предусмотренный пунктом 5 статьи 26 закона. Нередко нарушения встречаются при анализе локальных актов общеобразовательных организаций, регламентирующих порядок приема, перевода, отчисления, восстановления обучающихся. В данных документах может отсутствовать часть оснований для прекращения образовательных отношений в связи с отчислением обучающегося из учреждения (часть 1 статьи 61 закона) или положения о восстановлении обучающихся (часть 2 статьи 30 закона). Можно выявить несоответствие требованиям законодательства Российской Федерации в сфере образования прав обучающихся, перечисленных в локальном акте общеобразовательной организации о правилах внутреннего распорядка обучающихся (статья 34 закона) в части: отсутствия выбора организации, осуществляющей образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения после достижения восемнадцати лет; отсрочки от призыва на военную службу; отсутствия права на участие в научно-исследовательской, научно-технической, экспериментальной и инновационной деятельности, осуществляемой образовательной организацией, под руководством научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования и (или) научных работников научных организаций;

отсутствия права на опубликование своих работ в изданиях образовательной организации на бесплатной основе. Одним из самых распространенных нарушений является превышение компетенции органов управления общеобразовательной организацией, когда в локальных актах (например, в положении о педагогическом совете) в области полномочий и компетенций того или иного органа указана «реализация государственной политики в сфере образования» (подпункт 1 части 1 статьи 6 закона).

Грубым нарушением является реализация образовательных программ, не указанных в лицензии на осуществление образовательной деятельности (часть 4 статьи 91 закона). Несоответствие законодательству об образовании может быть обнаружено при анализе правил внутреннего трудового распорядка, когда нарушаются права и свободы педагогических работников (части 3 и 5 статьи 47 закона). В дополнение, в локальных актах общеобразовательной организации о правилах внутреннего распорядка обучающихся в перечне обязанностей обучающихся может содержаться положение о привлечении обучающихся без согласия их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой (часть 4 статьи 34 закона).

Особенно остро у общеобразовательных организаций стоит вопрос с обеспечением открытости и доступности информации об осуществлении ими образовательной деятельности (часть 2 статьи 29 закона). Общеобразовательные организации не всегда могут себе позволить предусмотреть в штатном расписании должность системного администратора или иного должностного лица, имеющего соответствующие знания и навыки в области информационных технологий, ответственного за ведение и обновление сайта организации в сети «Интернет». В настоящее время все общеобразовательные организации имеют официальные сайты. Тем не менее, зачастую структура официального сайта той или иной общеобразовательной организации в сети «Интернет» и формат представления на нем информации не соответствуют нормативным правовым актам, содержащим ряд требований к структуре и содержанию сайта [5; 6].

Таким образом, федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью общеобразовательных организаций представляет собой совокупность



действий по выявлению, предупреждению и нарушению требований законодательства об образовании в процессе проведения проверок, в рамках которых осуществляется анализ документов и материалов, характеризующих деятельность организации, а также анализ наличия и достоверности информации, размещенной в сети «Интернет».

Особенности государственного надзора в сфере образования проявляются на заключительной стадии – определении результатов проверок, в ходе которых выявляется массив нарушений тех или иных требований законодательства Российской Федерации об образовании и необходимость совершенствования правовой культуры как руководителей, так и всего кадрового состава общеобразовательных организаций.

#### Список литературы:

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
2. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
3. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
4. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 489. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
5. Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 582. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
6. Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления на нём информации [Электронный ресурс]: Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 мая 2014 года № 785. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.